

ERCOLE INCALZA

(Consigliere del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti)

LA PROGRAMMAZIONE E LA REALIZZAZIONE DELLE GRANDI INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI QUALE VOLANO DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA NAZIONALE

Ritengo che per la mia generazione, cioè per quelli che sono stati innamorati di pianificazione e di programmazione, finora c'è stata una grande volontà, una grande attenzione, un grande interesse a redigere strumenti di piano, ma, purtroppo, quasi sempre le varie esperienze sono rimaste, nel migliore dei casi, un ottimo impianto teorico.

Io, d'altra parte, sono stato responsabile sia della stesura del primo Piano Generale dei Trasporti, sia del suo primo aggiornamento, quindi mi sento addosso tutte le responsabilità di non essere riuscito a difendere e di non essere stato capace di denunciare, nelle sedi opportune, l'assurda azione del Governo dell'epoca, quando azzerò due strumenti incisivi e forti che il Piano Generale dei Trasporti aveva proposto e cioè: il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica dei Trasporti (CIPET) ed il Fondo Unico per gli Investimenti nei Trasporti.

Un Piano Generale dei Trasporti voluto da un apposito strumento legislativo, la Legge 245/84, una legge che imponeva l'aggiornamento triennale dello strumento di pianificazione; un Piano Generale dei Trasporti che senza dubbio rimane un interessante riferimento programmatico della vita della nostra Repubblica e che deve molto al contributo fornito dal Premio Nobel per l'Economia Vassily Leontief.

Sempre in quel periodo, cioè durante la stesura del Piano Generale dei Trasporti, durante la presidenza italiana della Unione

Europea (allora ancora con 12 Stati), il Ministro dei Trasporti italiano propose la redazione di un Master Plan dei Trasporti della Comunità e, nel 1985, la Comunità approvò le linee guida di tale strumento; ma non si riuscì a redigere nessuno strumento di piano.

Quindi oggi possiamo davvero pronunciare ed utilizzare la parola “finalmente” perché il lavoro fatto dal Gruppo ad Alto Livello presieduto da Karel Van Miert costituisce, a mio avviso, un primo riferimento organico di ciò che da tanto tempo inseguivamo, di ciò che necessariamente un Europa formata da 28 Paesi non poteva fare a meno.

Prima però di entrare nel merito del lavoro del Gruppo Van Miert, prima di analizzare alcuni punti chiave dell'intera proposta, ritengo opportuno soffermarmi su una particolare tematica che da anni è oggetto di un interessante dibattito: **ha senso in un'era liberista invocare uno strumento tipicamente dirigista come un Master Plan?**

Cioè ha senso disegnare programmi e definire una offerta infrastrutturale definendo come periodo di attuazione un arco temporale di oltre quindici anni?

Ha senso disegnare scenari che rispondono alle esigenze di una mobilità di persone e di merci che, sicuramente, in questi prossimi venti anni, cambieranno in modo sostanziale?

Oggi infatti le nostre filiere logistiche, il tessuto connettivo su cui si muovono le persone e le merci, non dispongono ancora di un sistema telematico quale quello che il Progetto Galileo ed il sistema VTS offriranno, addirittura, nel prossimo quinquennio.

Ebbene su questa naturale dicotomia concettuale, proprio in questi ultimi anni, ha preso corpo un'autonomia pianificatoria davvero pericolosa.

In assenza cioè di un progetto organico di infrastrutturazione del territorio, in assenza di una offerta organica congeniale alle esigenze della domanda di trasporto, gli utenti (cittadini, imprenditori, operatori del commercio, ecc.) hanno, giorno dopo giorno, identificato itinerari, filiere logistiche, coerenti alle proprie esigenze, aumentando, da un lato, l'entropia del sistema, dall'altro,

pur di raggiungere il risultato, sprecando rilevanti risorse finanziarie.

Ed allora riprende corpo e forza quel “finalmente”; prende forza non una pianificazione dirigista spesso legata ad un provincialismo territoriale e quindi sottodimensionata, ma una pianificazione in cui la scala non è un ambito regionale, non è un ambito nazionale, ma si caratterizza come realtà geoeconomica sovranazionale.

Prende corpo così un disegno non ingessato, non definito in trame infrastrutturali corte e, soprattutto, prende corpo un azzeramento sostanziale di ciò che per secoli abbiamo riconosciuto come “confine”.

Scompare cioè il “confine” che ha rappresentato la delimitazione fisica di una economia, la distinzione fisica tra realtà che difendevano la propria competitività con l’assurda logica del protezionismo.

Il lavoro fatto dal gruppo Van Miert, quindi, penso superi questo distinto schieramento concettuale tra dirigismo e liberismo lo supera sia per la scala territoriale dell’approccio, sia per la serie di contenuti che ricordano all’Europa quante occasioni e quanti rischi si incontreranno in questi lunghi anni che ci separano dal 2020.

Occorre quindi leggere attentamente l’intero documento per analizzare non solo ogni sua indicazione, ma per verificare se un simile strumento possa davvero diventare il denominatore comune di quel processo che, partito a Roma con la firma del Trattato nel 1957, sta portando finalmente alla costruzione dell’Unione Europea.

Questo nuovo processo programmatico che, è bene ricordarlo, è stato volutamente chiesto su scala comunitaria dal nostro Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, costituisce un mosaico di tessere al cui interno la tessera Italia è caratterizzata da un quadro di scelte strategiche, condivise da oltre un ventennio ma rimaste sempre nell’ambito della politica annunciata, e che solo nell’ultimo biennio si stanno trasformando in azioni compiute.

Va dato atto, infatti, all'attuale Governo di aver raggiunto, in questo primo biennio, tutti gli obiettivi denunciati nel programma, presentato alle Camere all'inizio del mandato, relativamente sia alla riorganizzazione dell'assetto trasportistico, sia alla infrastrutturazione organica del Paese.

Due anni fa infatti il nostro Paese non disponeva:

- **di un piano strategico di interventi mirato alla infrastrutturazione del Paese, concordato con tutte le Regioni ed approvato dal CIPE**, supportato finanziariamente nel triennio e garantito da progettualità definite;

- **di una politica dei transiti attraverso le Alpi**, caratterizzata da interventi specifici, quali: i valichi ferroviari del Fréjus, del Sempione e del Brennero; di una politica cioè caratterizzata da azioni mirate al ripristino dei processi di liberalizzazione comunitari, soprattutto per quanto concerne quei vincoli burocratici, quali "ecopunti", pedaggi particolari ecc.; di una politica caratterizzata da un approccio unitario alla tematica degli attraversamenti dell'arco alpino, attraverso anche una risoluzione che evidenziasse i danni subiti in questi anni dal nostro Paese a causa della chiusura di alcuni transiti stradali;

- **di un articolato ed efficace bagaglio normativo**, come la Legge Obiettivo, la Legge Collegata alla Finanziaria, il Decreto Delegato alla Legge Obiettivo, attraverso il quale si è passati dalla politica dell'inerzia a quella del fare;

- **delle norme contenute nel Collegato alla Finanziaria 2002** che, oltre a dare certezza di copertura economica al piano delle infrastrutture strategiche, consentono una rivisitazione sostanziale della legge Merloni, una rivisitazione sostanziale delle norme che finora non hanno consentito i processi di infrastrutturazione del nostro Paese;

- **dell'avvio di interventi, quali l'asse ferroviario veloce Torino-Novara (primo segmento del corridoio 5), dell'avvio dei sondaggi del traforo del Fréjus, dell'avvio dei cantieri sul tratto ad alta velocità Padova-Mestre, dell'avvio della Variante di valico autostradale, dell'avvio di "macrolotti" della Salerno-Reggio Calabria, dell'avvio della terza corsia del Raccordo**

Anulare di Roma, dell'attivazione concreta del progetto Mo.S.E per la salvaguardia di Venezia e dell'approvazione definitiva del CIPE sul progetto del Ponte sullo Stretto;

- **della rivisitazione dell'Addendum del contratto di programma con le Ferrovie dello Stato S.p.A., per renderlo coerente con il piano strategico voluto dall'attuale Governo;**

- **del rilancio del sistema portuale attraverso adeguate risorse sia agli impianti portuali, sia agli operatori del trasporto marittimo, per rendere possibile la realizzazione delle "Autostrade del mare";**

- **del supporto, attraverso apposite norme, alle attività intermodali, un supporto che prevede, per la prima volta, incentivi pari a 350 milioni di €;**

- **della ristrutturazione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, inizialmente concepito come sommatoria dei vecchi Dicasteri ed oggi, finalmente, interpretato come un soggetto unico, capace di garantire l'attuazione di un Progetto Paese;**

- **di una nuova attenzione al ruolo che ogni processo di infrastrutturazione svolge nel processo di crescita culturale del Paese;**

- **di un Master Plan della nuova Unione Europea, voluto, come detto prima, dal nostro Paese, attraverso una precisa richiesta avanzata due anni fa dal Ministro Lunardi, nel Consiglio dei Ministri dei Trasporti della Comunità, e che sarà approvato durante il semestre di presidenza italiana. Ebbene, in tale Master Plan, finalmente, prendono corpo delle proposte progettuali che erano rimaste nell'ambito del provincialismo programmatico nazionale. Per anni ci siamo innamorati di un asse che chiamavamo "Corridoio 5", ma che collegava solo Kiev con Trieste. Abbiamo parlato del collegamento Genova-Milano, interpretandolo come collegamento tra due realtà metropolitane e non come ponte fra il Mediterraneo ed il Mare del Nord. Abbiamo letto il corridoio Nord-Sud come collegamento tra Berlino e Verona e non come asse plurimodale tra l'Europa settentrionale e l'intero sistema meridionale del Paese. Abbiamo infine pensato al Ponte sullo**

Stretto come opera nazionale, in molti casi ritenuto da altri addirittura come intervento solo del Mezzogiorno, dimenticando invece che è, a tutti gli effetti, un'opera chiave della nuova Europa. Ebbene, il Documento Van Miert, finalmente, riporta nella giusta ottica queste azioni strategiche e formula una serie di proposte concrete per quanto concerne le modalità di accesso alle risorse. Tra queste, particolare importanza riveste sia la disponibilità della BEI a consentire mutui per un arco temporale di 35 anni ed a consentire una copertura del debito per una soglia pari al 75%, sia l'attenzione riposta al Partenariato Pubblico-Privato, sia infine l'attenzione alle forme di investimento incrociato.

Tutto questo, quindi, testimonia una piena soddisfazione dell'operato del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Governo; ma una soddisfazione che purtroppo non può non sottovalutare quanto ancora il nostro Paese sia lontano dai livelli di infrastrutturazione propri di un paese industrialmente avanzato.

Basta infatti leggere la classifica che la prestigiosa Business School di Losanna pubblica annualmente sul rapporto relativo alla competitività mondiale. Orbene, nel campo delle infrastrutture, su 49 Paesi esaminati, noi siamo al quarantacinquesimo posto davanti a Turchia, Indonesia, India e Filippine.

Ebbene, risalire questa difficile china, riportare cioè il nostro Paese in una fascia congeniale alle sue giuste potenzialità strutturali e strategiche, è diventato un obiettivo che caratterizza ogni impegno di questo Governo, del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Un obiettivo che trova solo nei seguenti dati una chiara, inequivocabile e misurabile testimonianza:

nel primo anno di Governo (luglio 2001-giugno 2002) sono state attivate opere il cui costo è pari a 32.214 milioni di € e cantierate opere per 6.000 milioni di €.

▪ **nel secondo anno di Governo (luglio 2002-giugno 2003) si stanno attivando opere il cui costo è pari a 28.786 milioni di € e cantierando opere per 19.400 milioni di €.**

▪ **nel primo anno di funzionamento della Legge 166/2002 (Legge che ha reso disponibili le risorse per l'attuazione del**

Programma) sono stati esaminati ed approvati dal CIPE interventi per un totale 3.366 euro: un volano che ha consentito l'attivazione di investimenti pari a 7.140 euro.

- la Struttura Tecnica di missione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, prevista dalla Legge Obiettivo in una collaborazione davvero encomiabile con la struttura del CIPE, è riuscita ad attivare la istruttoria di oltre 200 progetti e a far approvare al CIPE 44 interventi.

Spesso qualcuno dice che ripetere tali dati significa fare trionfalismo, penso però che un simile comportamento sia fisiologico. Sembrava infatti impossibile, dopo tanti anni di stasi, ridare al nostro Paese l'orgoglio di **fare** e la volontà di **segnare** un organico processo di infrastrutturazione e di sviluppo.

Il prossimo triennio diventa il triennio determinante sia per il successo della strategia del Governo, sia per il raggiungimento di alcuni obiettivi. Infatti:

- **disporremo di un Master Plan delle Infrastrutture e dei Trasporti della intera Unione Europea**, voluto dal nostro Paese ed oggi all'esame della Commissione Trasporti della Unione Europea, che non solo identificherà gli assi strategici della nuova Europa, ma indicherà anche nuovi scenari e nuovi itinerari per accedere alle risorse, nuove logiche di partenariato, nuovi modi di vivere la territorialità e quindi nuove forme per definire l'interesse comune;

- **avvieremo i cantieri** su infrastrutture determinanti per lo sviluppo del Paese quali: il **tratto ad alta velocità/alta capacità della tratta Novara Milano**, il **passante di Mestre**, l'asse **autostradale Brescia-Bergamo-Milano**, la **linea C** e la **linea B1 di Roma**, il **completamento della rete metropolitana di Milano** ed il **collegamento funzionale con l'area della Fiera**, l'intero **asse autostradale Salerno-Reggio Calabria**, l'asse **autostradale Asti-Cuneo**, il **completamento funzionale del sistema metropolitano campano** e di alcuni schemi idrici determinanti del Mezzogiorno;

- **attiveremo le gare e le procedure** per la realizzazione del **Ponte dello Stretto di Messina**, di oltre la metà degli schemi

idrici del Mezzogiorno, della metropolitana di Bologna, dell'asse autostradale Catania-Siracusa-Gela, della Nuova Romea, dell'adeguamento della E45, della circonvallazione di Perugia, di un numero rilevante di piastre logistiche, quali quelle di Trieste, Savona, Civitavecchia, Fiumicino, Gioia Tauro, Catania, delle tratte ad alta velocità Genova-Milano, Milano-Verona, Verona-Padova.

- porremo le basi per definire i trattati internazionali finalizzati alla realizzazione dei nuovi valichi ferroviari del Fréjus e del Brennero, compresi i nuovi impegni finanziari che il problema della ridotta capacità residua, problema ormai comunitario.

Ma una serie di opere sono partite e, sicuramente solo due anni fa nessuno avrebbe creduto in un simile processo di azioni concrete.

Infatti, non possiamo non ricordare che:

- il progetto Mo.S.E. era stato programmato da oltre 35 anni e nessun Governo, negli anni passati, però era riuscito a completare l'iter progettuale, nessun Governo era riuscito a dare supporto finanziario, nessuno era riuscito ad aprire concretamente i cantieri;

- il corridoio n. 5, che oggi viene portato da tutti come il riferimento portante della politica infrastrutturale del Paese e dell'Europa, due anni fa era solo, come detto prima, un asse che collegava Trieste e Kiev e per la parte italiana non erano previste risorse. Addirittura l'asse ad alta velocità Torino-Venezia, assegnato con un contratto assolutamente regolare, era stato bloccato ed erano stati azzerati gli stanziamenti. Sono state trovate le risorse per avviare i lavori della rete ad alta velocità Torino-Novara e si sono aperti i relativi cantieri; si sono aperti i cantieri dell'asse ad alta velocità Padova-Mestre; il CIPE ha approvato il Passante di Mestre. Questa concretezza di azioni ha fatto sì che nel documento Van Miert, si parlasse finalmente di corridoio n. 5. In tal modo, programmi disegnati da oltre 15 anni sono diventati fatti;

- il Grande Raccordo Anulare di Roma da oltre 21 anni aspettava il completamento della terza corsia.

Anche questo, senza dubbio, lo ritroviamo nei piani delle passate amministrazioni, ma che per 21 anni erano rimasti solo piani, solo dichiarazioni di buona volontà. Questo Governo ha concluso la fase istruttoria dei progetti, ha portato i progetti al CIPE, ha trovato le risorse e ha fatto aprire i cantieri;

- la rete metropolitana di Napoli: un'opera fondamentale per una delle città più importanti del Mezzogiorno. Anche questa è diventata e sta diventando una rete organica, grazie alla nostra volontà di trasformare i programmi in opere;

- la Salerno-Reggio Calabria: voluta e programmata da oltre 32 anni, ma portata avanti con la logica dei lotti e dei "microlotti" cosiddetti "funzionali". In realtà, un asse chiave per l'economia del Mezzogiorno che, se legato al cadenzamento delle risorse del passato e se legato alla logica delle procedure del passato, sarebbe stato disponibile solo dopo il 2020 o forse mai. Ebbene, si è riusciti, grazie al nuovo management dell'ANAS, a trasformare l'intero asse in soli 6 "maxilotti" e sono stati attivati due lotti e quanto prima saranno attivati tutti gli altri;

- si è finalmente rotto l'incantesimo di una grande volontà del passato affrontando il tema dell'approvvigionamento idrico del Mezzogiorno, una volontà che, dopo la chiusura della Cassa del Mezzogiorno, ha visto i passati Governi completamente fermi – direi completamente estranei – di fronte ad una emergenza drammatica: quella della carenza idrica. Ebbene, sono stati rivisitati i progetti e sono stati approvati interventi per oltre 200 milioni di € e pensiamo, entro l'anno, di approvare altri interventi per oltre 300 milioni di €;

- si è trasformata la trentennale favola del Ponte sullo Stretto in atto progettualmente compiuto; cioè si è trasformato in atto concreto, un atto programmatico approvato da tutti i Governi del passato, ma rimasto sempre, come tutte le opere del passato, nell'ambito delle volontà diseguate. Il CIPE ha già approvato il progetto ed entro l'anno sarà bandita la gara.

Mi fermo a questi esempi macroscopici, ma sul fronte delle opere delle Ferrovie dello Stato o su quello dell'ANAS ci sono

tanti altri esempi di opere programmate da oltre venti anni e sbloccate finalmente da questo Governo.

In realtà quindi in questo primo biennio si è riusciti a:

1. disegnare in modo corretto, all'interno delle strategie della Unione Europea, un concreto assetto infrastrutturale del Paese;
2. disegnare un piano, elencando le opere e dichiarando un preciso arco temporale in cui realizzarle;
3. concordare tale piano in modo formale con tutte le Regioni;
4. identificare un chiaro piano finanziario, un misurabile piano fonti-impieghi;
5. far approvare tale piano in modo formale dal CIPE;
6. definire strumenti legislativi per garantire le risorse;
7. confrontarsi in sede di DPEF con il Parlamento per dimostrare concretamente ciò che si è fatto, ciò che si sta facendo e ciò che si intende fare.

Penso che questo estenuante sforzo verso l'attuazione di un programma così ambizioso derivi da un preciso convincimento che, in modo laico, è presente in tutte le forze responsabili del Paese: **non esiste una diretta interazione tra l'aumento della mobilità ed il PIL, ma esiste una interazione strettamente economica tra sistema infrastrutturale e competitività.**

In realtà la misura dell'efficienza della mobilità, del trasporto, non è più misurabile nella formazione del PIL. L'organizzazione dell'offerta di trasporto, passeggeri e merci e la produzione dei mezzi strumentali alla produzione di quella organizzazione, assurgono ad un ruolo talmente vitale per lo sviluppo del Paese da non poter più essere misurati con un indicatore percentuale.

In tal modo, la produzione di infrastrutture di trasporto non è più una funzione di produzione settoriale: diventa produzione di infrastrutture economiche e le infrastrutture economiche costituiscono il panorama economico di un territorio.

In quanto fattore di sviluppo, la produzione di infrastrutture di trasporto rappresenta il grado di *publicness* che un Paese intende immettere in un sistema economico.

La competitività è un valore nazionale, ma ha una precisa declinazione locale.

Variazioni in diminuzione della competitività territoriale sono il frutto di un'unica causa: **l'inaccessibilità ai mercati di produzione e di scambio delle attività residenziali e produttive dei diversi tessuti territoriali di cui si compone il nostro Paese.**

L'inaccessibilità, cioè la distanza economica e non necessariamente fisica dei territori, ha almeno una doppia causa, derivando sia dalla mancanza di infrastrutture che dalla congestione.

La mancanza di infrastrutture, o meglio, una dotazione di patrimonio infrastrutturale minore rispetto a quella nazionale, impedisce la produzione di servizi.

- La congestione, non solo aumenta i costi di accessibilità ai mercati di produzione e di scambio, ma fa ricadere sulla spesa privata ed in particolare sulla quota consumi, una pesante zavorra di prezzi ombra, alterando le condizioni di mercato, alterando, cioè, un'equa distribuzione di competitività.

L'azzeramento di questa dicotomia, l'azzeramento di questo paradosso costituisce, a mio avviso, l'obiettivo chiave di chi in futuro vorrà attuare processi di pianificazione organica e concreta.

LUCIO BIANCO

(c.s.)

Grazie all'ing. Ercole Incalza per la sua stimolante relazione.

Passo, quindi, la parola al dott. Aragon Morales che relazionerà sul tema: "Il finanziamento delle grandi opere infrastrutturali: sostenibilità e criteri di selezione degli interventi adottati a livello comunitario".

